

المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان



المجلس
 التشريعي
 الفلسطيني
 تقييم الأداء خلال
 دورة الانعقاد
 السادسة

(مارس 2001 – سبتمبر 2002)

سلسلة الدراسات (30)



حقوق الطبع والنشر محفوظة

للمركز الفلسطيني لحقوق الإنسان

يتمتع بصفة استشارية خاصة لدى المجلس الاقتصادي والاجتماعي التابع للأمم المتحدة
عضو لجنة الحقوقين الدوليين - جنيف
عضو الفدرالية الدولية لحقوق الإنسان - باريس
عضو الشبكة الأوروبية المتوسطية لحقوق الإنسان - كوبنهاغن

الطبعة الأولى / سبتمبر 2002

شارع عمر المختار 29
غزة
ص.ب. 1328

تليفون و فاكس :
08 - 2824776
08 - 2825893
08 - 2823725

البريد الإلكتروني : pchr@pchrgaza.org
صفحة الويب يوج : www.pchrgaza.org

هذا التقرير

هذا هو التقرير الخامس من نوعه الذي يصدره المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان حول تقييم أداء المجلس التشريعي الفلسطيني في التشريع والرقابة والمحاسبة. ويفتني هذا التقرير فترة الدورة السادسة للمجلس، وهي الدورة الأطول من نوعها حيث استمرت لمدة تقارب الثمانية عشر شهراً، مقابل 12 شهراً للدورات السابقة. وقد كان من المفترض أن تنتهي تلك الدورة في مارس 2002، وكان متوقراً أن تبدأ دورة جديدة، إلا أن المدون الإسرائيلي المتساعد ضد الشعب الفلسطيني وممتلكاته خلال تلك الدورة حال دون تمكن المجلس من افتتاح دورته السابعة وفقاً للموعد المقرر لها.

فقد عقدت تلك الدورة في ظل إجراءات غير مسبوقة، وجرائم حرب واسعة النطاق تواصل قوات الاحتلال تنفيذها في الأراضي الفلسطينية المحتلة. فبإلا جانب استمرار قوات الاحتلال في تصعيد إجراءاتها الخاصة بالقتل خارج إطار القانون، والاستخدام المفرط للقوة الممدوحة إلى الموت، نفذت تلك القوات أوسع عمليات اجتياح للأراضي الفلسطينية المحتلة، واعتقلت الآلاف من الفلسطينيين، وصمدت من إجراءاتها الخاصة بالإغلاق والحصار، حيث حولت كافة المدن والتقرير والمخيمات الفلسطينية إلى معازل منفصلة، بعدها فرضت حالة من الإغلاق الشامل على الأراضي الفلسطينية المحتلة، وعزلتها عن العالم الخارجي.

ولم تستثن تلك الإجراءات المؤسسات الرسمية للسلطة الوطنية الفلسطينية، وفي مقدمتها المجلس التشريعي الفلسطيني، حيث لم يتمكن نواب المجلس من قطاع غزة من الوصول إلى الضفة الغربية لحضور جلسات المجلس في رام الله. كما يمنع النواب من الضفة الغربية من الوصول إلى غزة للمشاركة في جلسات المجلس المنعقدة فيها. هذا إلى جانب القيود التي تفرضها على حركة أعضاء المجلس من الضفة الغربية والمدن الفلسطينية في الضفة الغربية للوصول إلى مدينة رام الله للمشاركة في نشاطات المجلس المختلفة. ونتيجة لهذه الإجراءات ثلت الحياة البرلانية، حيث لم يستطع المجلس عقد جلساته

2	هذا التقرير
6	مقدمة
8	انتخاب رئيس المجلس
9	إعدادة تشكيل المجلس للحانه
10	مجلس التشريعي الفلسطيني وخدمات غير مسبوقة
12	التشريع في المجلس التشريعي الفلسطيني خلال دورته السادسة
13	القرارات التي أصدرها المجلس خلال الدورة السادسة
14	مشاريع القوانين التي عرضت على المجلس للنقاش العام خلال دورته السادسة
20	مشروع قانون الموازنة 2001
21	بيانات المجلس المتعلقة بمشروع قانون الموازنة للعام 2001
23	تقييم العلاقة بين المجلس والسلطة التنفيذية على ضوء تجربة قانون الموازنة العامة 2001
26	قانون السلطة القضائية
27	القانون الأساسي
28	في تفسير لأبعاد مصادقة الرئيس على قانون السلطة القضائية والقانون الأساسي
35	الأداء الرقابي والمحاسبي للمجلس خلال الدورة السادسة
37	القرارات
38	الأسئلة
38	الاستجواب
38	بيان التحقيق
43	سحب الثقة
45	اللامسسة
48	توصيات

أما الجزء الثاني، فيختص بالأداء التشريعي للمجلس خلال تلك الدورة، من حيث عدد القرارات والقوانين التي يصدرها خلال الدورة قيد البحث. كما يختص هذا الجزء، بدراسة وتحليل قانون المراة لعام 2001، القانون الأساسي، وقانون السلطة القضائية، كثلاث حالات دراسية من أجل استنباط أي تحول كفيف على العلاقة بين المجلس والسلطة التنفيذية خلال الدورة قيد البحث، مقارنة بالدورات التي سبقتها.

وفي النهاية، يتمثل الجزء الثالث من نشاط المجلس بالمحاسبة والرقابة على السلطة التنفيذية. وفي هذا الصدد، يتم استعراض مدى استخدام المجلس للأدوات المحاسبية والرقابية المتاحة له كالأسلمة، الاستجواب، لجان التحقيق الخاصة، وحجب الثقة، في ممارسته لهاكه في المحاسبة والرقابة على السلطة التنفيذية خلال الدورة قيد البحث، والميقات التي تحول دون قيام المجلس في تلك المهام على أكمل وجه.

وقد تقييم أداء المجلس خلال تلك الدورة سيتجه حول تأثير تلك الظروف الموضوعية (أي إجراءات الاحتلال، وخاصة الحصار والإغلاق)، إلى جانب مواقف السلطة التنفيذية من المجلس (متفقين مستقلين)، على قدرات المجلس للقيام بمهام البرلمانية (كمتغير تابع). ولتحقيق ذلك، سيسعى التقرير، وباستمرار، إلى قياس التأثير الناتج عن هذين المتفقين على كل جزئية من نشاطات المجلس خلال الفترة قيد البحث. وكما هو الحال في التقارير السابقة، فإن نشاط المجلس خلال أي دورة انتقالية ينقسم إلى الأجزاء التالية:

1) نقص المعلومات والوثائق الخاصة بالدورات السادسة، وعدم توافرها لدى المجلس.

الإدارية بصورة منتظمة وبكامل نصاب القانوني، ولم تتمكن لجنته من الالتمام، وأضطر أعضاؤها إلى عقد اجتماعات متوازية ومنفصلة في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة.

وبناءً على الظروف السابقة أعلاه، لم يتمكن المجلس من افتتاح دورته السابعة وفقاً للموعد المقرر لها، أي في مارس 2002. وعلى هذا، أصدر الرئيس ياسر عرفات مرسوماً رئيسياً (مرسوم رئاسي رقم "2" لسنة 2002، بتاريخ 3/5/2002 مدد بموجبه فترة الدورة السادسة لمدة أقصاها ثلاثة شهور، أي حتى تاريخ 6/5/2002.¹ وبتاريخ 6/5/2002، وبناءً على الظروف المذكورة أعلاه، عاد الرئيس عرفات وأصدر مرسوماً رئيسياً آخر (مرسوم رئاسي رقم "3" لسنة 2002) مدد بموجبه فترة الدورة السادسة للمجلس التشريعي الفلسطيني لمدة أخرى أقصاها ثلاثة شهور.² ولذلك فقد امتدت فترة الدورة السادسة للمجلس من مارس 2001 حتى سبتمبر 2002، أي ما يقارب السنة والنصف.

ولهذا، فإن تقييم أداء المجلس خلال تلك الدورة سيتجه حول تأثير تلك الظروف الموضوعية (أي إجراءات الاحتلال، وخاصة الحصار والإغلاق)، إلى جانب مواقف السلطة التنفيذية من المجلس (متفقين مستقلين)، على قدرات المجلس للقيام بمهام البرلمانية (كمتغير تابع). ولتحقيق ذلك، سيسعى التقرير، وباستمرار، إلى قياس التأثير الناتج عن هذين المتفقين على كل جزئية من نشاطات المجلس خلال الفترة قيد البحث. وكما هو الحال في التقارير السابقة، فإن نشاط المجلس خلال أي دورة انتقالية ينقسم إلى الأجزاء التالية:

الجزء الأول، يختص بنشاط المجلس المتعلق بانتخاب رئيس لفترة الدورة السادسة، انتخاب هيئة المكتب، وإعادة تشكيله للجane خلال تلك الدورة.

1) لمزيد من التفاصيل حول الرسوم راجع، الوقائع الفلسطينية: الجريدة الرسمية للسلطة الوطنية الفلسطينية. المدد الأربعون، 18 مايو 2002.

2) لمزيد من التفاصيل حول ذلك الرسوم راجع، المصدر السابق. المدد الثاني والأربعون، 29 يونيو 2002.

مقدمة

في ظل ظروف غير مسبوقة وعدوان إسرائيلي سافر على الشعب الفلسطيني ومتلكاته، واصل المجلس التشريعي الفلسطيني مسيرته البرلمانية للسنة السادسة على التوالي عندما افتتح رئيس السلطة الوطنية ياسر عرفات، بتاريخ 10/3/2001، في مركز رشاد الشوا بمقره، الدورة السادسة للمجلس التشريعي الفلسطيني. وقد ألقى الرئيس عرفات في تلك الجلسة، وهي الجلسة التي عقدت باستخدام آل "الفيديو كونفرنس" Video Conference³، خطاباً استعرض تطورات الوضع السياسي الراهن في الأراضي الفلسطينية المحتلة والإجراءات التي تتخذه، ولا تزال، قوات الاحتلال، بحق المدنيين الفلسطينيين. وفي هذا السياق، جدد الرئيس عرفات التزام السلطة الوطنية بعملية السلام المستندة على قرارات الشرعية الدولية، وعلى رأسها قرار مجلس الأمن 242، و338. وحيث راعي عملية السلام

³ يشكل نظام "الفيديو كونفرنس" أحد وسائل الاتصال الذي يسمح بالتواصل وال الحوار عبر الصوت والصورة. هذا النظام يستخدم من أجل تجاوز البعد الجغرافي بين المخاطرين والم劫معين. وهو يعتبر أحد أهم سمات ثورة الاتصالات والمعلومات الحديثة التي لا تعرف بالحدود الجغرافية، وتكلل التواصل الإنساني، وتقلل المعلومات عبر الحدود. وقد لجأ المجلس إلى استخدام هذا النظام خلال لمناقشة الأقصى لتجاوز إجراءات الاحتلال الخاصة بالحصار والإغلاق لكافة المدن والقرى والمخيمات الفلسطينية، ومنع نواب المجلس من التحرك بين تلك المدن والقرى والمخيمات. في هذا المدد، أقام المجلس نشطتين من الفيديو كونفرنس، أحدهما في الضفة الغربية، والأخر في قطاع غزة. وعلى الرغم من أن هذا النظام لا يشكل بدليلاً فعلاً عن نظام الاجتماعات المباشرة التي درج أعضاء المجلس على عقدها قبل انتقاله لمناقشة الأقصى في سبتمبر 2000، إلا أن المجلس لم ينجح في الاستمرار في عقد اجتماعاته من خلاله، نتيجة لإجراءات منع التجول التي تستمر قوات الاحتلال في فرضها على المدن والقرى والمخيمات الفلسطينية، وخصوصاً في الضفة الغربية، والتي تحول دون تفعيله، وبالتالي دون عقد اجتماعات المجلس من خلاله. هذه الأسر بدل، وبشكل واضح، على مدى الاستخفاف الإسرائيلي بجميع القوانين والآعراف الدولية. فلأول مرة في التاريخ الإنساني المعاصر نجد ممثلي شعب، وبشكل يدعى للسخرية والتكميم، غير قادرين على الاجتماع، حتى بنظم الفيديو كونفرنس، لمناقشة التضاييع المتعلقة بمصير من يمثلون. ولذلك، أصبح من المشروع التساؤل حول طبيعة الحصانة التي يتبع بها نواب المجلس التشريعي، ومدى احترام الحكومة الإسرائيلية لتلك الحصانة، ومدى التزامها باتفاقيات السلام التي أفرزت ذلك المجلس. وتأسماً على ما سبق، يصبح من المشروع التساؤل أيضاً إلى أي مدى مستمرة السلطة الوطنية في التمسك بعملية السلام كأساس للعلاقة مع الجانب الإسرائيلي.

2) عدم إجابة العديد من أعضاء المجلس على الأسئلة التي وجّهت إليهم من قبل المركز حول أداء المجلس خلال دورته السادسة.

3) مساطلة بعض أعضاء المجلس في تحديد موعد لقاءات مقتربة منهم من أجل توجيه بعض الأسئلة والاستفسارات حول أداء المجلس خلال دورته السادسة.

4) عدم متابعة المجلس لمصفحة الإلكترونية، وتحديثها أولًا بأول، حيث يشير آخر تحديث لمصفحة المجلس إلى شهر أغسطس 2001.

5) إلى جانب تلك المسؤوليات، هناك مسوبيات يواجهها الباحث في أداء المجلس في الحصول على محاضر الجلسات، حيث لا يوجد تعاون من قبل العاملين الإداريين في المجلس في هذا الجانب، الأمر الذي يدفع الباحث إلى إقامة قنوات اتصال غير رسمية للحصول على تلك المحاضر.

المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان

مركز قانوني فلسطيني مستقل لا يستهدف الربح، مقره مدينة غزة وهو عضو لجنة الحقوقين الدولية -جنيف، وحاصل على جائزة الجمهورية الفرنسية لحقوق الإنسان لعام 1996 م . تأسس المركز في ابريل 1995 من قبل مجموعة من المحامين والناشطين المهتمين باوضاع حقوق الإنسان في قطاع غزة . يعمل المركز على حماية� واحترام حقوق الإنسان ودعم سيادة القانون وتنمية مؤسسات ديمقراطية ومجتمع مدني في فلسطين طبقاً للمعايير والمعايير المتقبولة دولياً، كما يعمل المركز على مساندة حقوق الشعب الفلسطيني التي يقررها القانون الدولي .
المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان:-

(1) يتمتع بصفة استشارية خاصة لدى المجلس الاقتصادي والاجتماعي التابع للأمم المتحدة

(2) لجنة الحقوقين الدولية

منظمة دولية غير حكومية مقرها جنيف في سويسرا، تكرس جهودها لتعزيز ومراقبة مبدأ سيادة القانون والحماية القانونية لحقوق الإنسان في العالم . وتتمتع المنظمة بالصفة الاستشارية في كل من المجلس الاقتصادي والاجتماعي الخاص بالأمم المتحدة، منظمة اليونسكو والمجلس الأوروبي، ولها العديد من الفروع في أكثر من ستين بلداً في العالم .

(3) الفيدرالية الدولية لحقوق الإنسان

منظمة دولية غير حكومية مقرها باريس، تكرس نفسها للدفاع عن حقوق الإنسان في العالم كما هي معروفة في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948 . تأسست الفيدرالية الدولية في العام 1922 وتضم في عضويتها 89 منظمة في جميع أنحاء العالم .

(4) الشبكة الأوروبية المتوسطية لحقوق الإنسان

شبكة من منظمات حقوق الإنسان والأفراد من الشرق الأوسط وشمال أفريقيا والاتحاد الأوروبي، تأسست في العام 1997 . وتهدف الشبكة إلى المساهمة في حماية مبادئ حقوق الإنسان بموجب إعلان برشلونة في العام 1995.